ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXII, 43 SECTIO H 1988

Katedra Ekonomii Politycznej Wydziału Ekonomicznego UMCS

Henryk MAMCARZ

Subwencje jako instrument zarządzania w gospodarce Republiki Federalnej Niemiec

Субвенция как инструмент управления в экономике ФРГ

Subventions as an Instrument of Management in the Economy of Federal Republic of Germany

Gospodarka Polski charakteryzująca się występowaniem wielu negatywnych, kryzysowych zjawisk wymaga radykalnej naprawy. Celowi temu służy m. in. reforma gospodarcza, której podstawowymi cechami są: samorządność, samodzielność i samofinansowanie. Nie do pogodzenia z zasadą samofinansowania jest jednak coraz bardziej rozbudowywany system dotacji. Niekorzystny wpływ dotacji na gospodarkę przejawia się w braku bodźców do efektywnego gospodarowania, w zniekształceniu rachunku kosztów w gospodarce i obciążaniu przedsiębiorstw rentownych na rzecz przedsiębiorstw dotowanych. Negatywne cechy dotacji są argumentem przemawiającym za ich ograniczeniem, a co najmniej za odejściem w dotowaniu przedsiębiorstw od zasady automatyzmu i przejściem do systemu „dotacji sparametryzowanych". W tym kontekście warto poznać funkcjonowanie systemu dotacji (subwencji) w gospodarce RFN. W krajach kapitalistycznych subwencje stanowią bowiem istotny instrument zarządzania gospodarką przez państwo.

Subwencje są to wypłaty publicznych środków finansowych dokonywane przez państwo na rzecz przedsiębiorstw i innych instytucji, o ile spełniają one warunki sformułowane w odpowiednich przepisach. Przepisy te określają zachowanie się subwencjobiorcy, które państwo uważa za pożądane do osiągnięcia konkretnych celów. Charakterystyczną cechą subwencji jako instrumentu zarządzania jest to, że stwarzają one państwu relatywnie duże pole manewru decyzyjnego i tym samym znaczną elastyczność w ich stosowaniu. Ich niedoskonałość przejawia się natomiast

w braku — z techniczno-prawnego punktu widzenia — dużych możliwości wymuszenia przez państwo pożądanego zachowania się subwencjobiorcy. Od adresata subwencji zależy bowiem, czy przepisy o subwencjach przyjmie jako zobowiązanie. Zobowiązanie takie jest jednak realne do momentu, w którym adresat przyjmie ofertę subwencji. Przy subwencjach chodzi bowiem nie o nakaz, lecz o spełnienie warunków, zobowiązań, których subwencjobiorca może pozbyć się w najprostszy sposób przez zwrot subwencji.

Rząd ma w zasadzie do dyspozycji dwa środki oddziaływania bezpośredniego, którymi może w praktyce stworzyć pewien rodzaj „przymusu". Pierwszy z nich dotyczy technicznych aspektów kształtowania subwencji i związany jest z subwencjonowaniem *ex post;* udzielenie subwencji następuje po uprzednim spełnieniu przez subwencjobiorcę określonych warunków. Drugim środkiem są sankcje ekonomiczne w postaci wstrzymania przez państwo wypłaty subwencji lub żądania jej zwrotu. Efekt zarządzania przy pomocy omawianego instrumentu jest jednak w tym przypadku równy zero, jeśli nie jest w ogóle ujemny. Państwo musi w rezultacie starać się tak atrakcyjnie kształtować ofertę subwencji, by adresat był skłonny ją zaakceptować nawet za cenę „ograniczonej wolności". Tego typu zależność pozwala dopiero zwiększyć skuteczność zarządzania. Praktyka wykazała jednak, że szanse zarządzania przy pomocy subwencji są tym większe, im większa jest zależność adresata od środków publicznych; stopień zależności od subwencji determinuje zatem skuteczność zarządzania [1]. Nie wyklucza to jednak potrzeby tworzenia przez państwo bogatej oferty subwencji dla przedsiębiorstw.

W gospodarce RFN stosuje się dwa rodzaje subwencji: „rzeczowe" i finansowe. Kryterium podziału stanowi odmienność funkcji spełnianych przez te subwencje.

SUBWENCJE „RZECZOWE"

Subwencje „rzeczowe" udzielane są w oparciu o przepisy konkretyzujące cel, do osiągnięcia którego dąży państwo. Określają one równocześnie niezbędne do realizacji tego celu zachowanie subwencjobiorcy. Subwencjom „rzeczowym" przypada zatem funkcja sterowania pożądanym postępowaniem subwencjobiorcy, rozumianym jako rekompensata za dostarczone przez państwo środki finansowe. W zależności od tego, czy ta rekompensata ma miejsce przed, czy po otrzymaniu subwencji, wyróżnia się subwencje *ex post* i subwencje *ex ante.* W pierwszym

---

[1] G. Kirchhoff: *Subventionen als Instrument der Leitung und Koordinierung.* Berlin 1973, s. 69.

przypadku przepisy określają tzw. „warunki otrzymania", w drugim natomiast „warunki stosowania" środków publicznych [2].

Z subwencjami *ex post* nie są związane żadne przepisy dotyczące stosowania środków finansowych, które zostaną przyznane. Formułują one natomiast warunki, których spełnienie jest konieczne dla otrzymania subwencji. Pożądane przez państwo postępowanie subwencjobiorcy wyprzedza faktyczne wypłacenie subwencji. Subwencjom *ex post* przypada zatem szczególna funkcja determinowania zachowania subwencjobiorcy. Ich skuteczność jest relatywnie duża m. in. dlatego, że wykluczone zostaje tu niebezpieczeństwo „strat z tytułu zarządzania" w związku z późniejszymi reakcjami przystosowawczymi przedsiębiorstw, które zwykle mają miejsce po otrzymaniu środków finansowych, np. przy subwencjach *ex ante*.

Subwencje *ex post* ze względu na cel zarządzania dzielą się na subwencje: indywidualne i globalne. Subwencje indywidualne dotyczą konkretnych przedsiębiorstw. Państwo udziela tych subwencji zwłaszcza tym przedsiębiorstwom, które nie cieszą się jego zaufaniem. Mają one charakter głównie prewencyjny i ograniczają w pewnej mierze swobodę dyspozycyjną przedsiębiorstw. Państwo przy pomocy subwencji indywidualnych realizuje, na przykład, takie cele jak: podniesienie rentowności przedsiębiorstwa, ochrona przedsiębiorstwa przed wysokim ryzykiem itp. Subwencje globalne dotyczą dziedzin o wyjątkowym znaczeniu dla gospodarki. Zmierzają one nie do uzdrowienia jednego lub więcej przedsiębiorstw, lecz do rozwiązania problemów strukturalnych, określających przyszłość gospodarki. Na plan pierwszy wysuwają się zatem ujęte w planach państwowych polityczne cele zarządzania. Subwencje globalne mogą mieć na celu, np. podniesienie efektywności gospodarowania w danej gałęzi gospodarki, zwiększenie mobilności czynników wytwórczych itp. (program subwencjonowania rolnictwa, eksploatacji węgla kamiennego).

Subwencje *ex ante* umożliwiają państwu szczególnie skuteczne sterowania przedsiębiorstwami. Adresat subwencji nie musi, tak jak w przypadku subwencji ex post, wykazać się określonymi wynikami, by otrzymać pomoc państwową, lecz udzielona subwencja powinna dopiero wywołać i umożliwić określone zachowanie subwencjobiorcy. Po otrzymaniu subwencji jest on związany wyznaczonymi przez państwo dyrektywami. Może wydatkować środki publiczne na cele ściśle określone; wykonuje niejako „zamówienie rządowe". W zamian za przyznane środki finansowe subwencjobiorca przyjmuje na siebie obowiązek odpowiedniego postępowania, np. subwencja dla przedsiębiorstwa pod warunkiem,

[2] K. Littmann: *Die Chancen staatlicher Innovationslenkung*. Göttingen 1975, s. 113.

że stworzy 50 nowych miejsc pracy, że wdroży nowoczesną technologię itp. Subwencje *ex ante*, podobnie jak subwencje *ex post*, mogą mieć charakter szczegółowy (subwencje indywidualne) lub charakter ogólny (subwencje globalne). Wraz z bardziej precyzyjnym określeniem celu subwencji pojawia się w sposób konieczny problem kontroli i związane z tym nakłady.

Przepisy o subwencjach *ex ante* mają charakter instrukcji wykonawczych. Gwarantują one, że adresat subwencji zastosuje w sposób właściwy środki publiczne do realizacji zamierzeń, które państwo uważa za godne stymulowania. Państwo współdziała tu z subwencjobiorcą odnośnie wykonania wyznaczonych mu zadań rzeczowych, ale zdobywa równocześnie, niejako przy okazji, „pośrednie prawa ingerencji" w całą działalność przedsiębiorstwa. Praktyczne doświadczenia wykazują, że państwo zmierza w rezultacie do roztoczenia nadmiernej „opieki" nad subwencjonowanymi przedsiębiorstwami, czego negatywnym skutkiem jest ograniczenie samodzielności przedsiębiorstw. W celu przeciwdziałania tej sytuacji precyzyjność przepisów o subwencjach *ex ante* powinna być taka, by z jednej strony wykluczały one możliwość manipulowania środkami publicznymi, z drugiej natomiast — nie tępiły inicjatywy prywatnej lub wywoływały reakcje uboczne przedsiębiorstw w postaci: odrzucania przez nie publicznej oferty finansowej, przedwczesnego zwrotu subwencji itp. Jeżeli założyć, że przedsiębiorstwo prywatne dąży do najbardziej efektywnego zastosowania środków niezależnie od tego, czyją są one własnością, to subwencjodawca powinien zadowolić się stanowieniem przepisów dość ogólnych, bez obawy o nieracjonalne wykorzystanie subwencji [3].

SUBWENCJE FINANSOWE

Subwencje finansowe nie są nakierowane bezpośrednio na osiągnięcie konkretnych celów. Przepisy nie precyzują tu bliżej rzeczowego celu subwencji, lecz ustalają warunki, właściwości postępowania subwencjobiorcy, który może również realizować sensowne cele uboczne. Subwencje finansowe spełniają szereg funkcji, z których najważniejsze to: uczestnictwo państwa w ryzyku, kontrolna i mnożnikowa. W zależności od tego, czy adresatem subwencji jest bezpośrednio przedsiębiorstwo prywatne, czy instytucja publiczna (w tym przede wszystkim Landy) subwencje finansowe dzielą się odpowiednio na: subwencje częściowe i dotacje.

W gospodarce RFN pełne finansowanie ogranicza się do wyjątków

[3] Kirchhoff: *op. cit.*, s. 86—87.

i dotyczy z reguły subwencjonowania podmiotowego. Państwo udziela subwencji podmiotowych tylko tym jednostkom, które są organizacyjnie i kadrowo przygotowane do realizacji ważnych zadań gospodarczych, lecz nie wykazują tym dużego zainteresowania. W pozostałych przypadkach państwo stosuje subwencje częściowe. Są one w zasadzie instrumentem podziału kosztów, które są związane z realizacją danych zamierzeń. Wysokość udziału państwa jest miarą jego zainteresowania tymi zamierzenami. Im są one dla państwa ważniejsze, tym większy jest udział środków publicznych. Publiczny interes zarządzania i kwota uczestnictwa środków własnych przedsiębiorstwa są zatem odwrotnie proporcjonalne [4].

W gospodarce RFN stosuje się trzy rodzaje subwencji częściowych: udziałowe, dofinansowujące i w postaci stałej kwoty. Przy subwencjach udziałowych ich wielkość ustala się według stałej stopy procentowej liczonej od kosztów realizacji danego zamierzenia. Nieefektywna realizacja subwencjonowanych zamierzeń implikuje zatem nie tylko wzrost kwoty środków publicznych, ale i środków własnych przedsiębiorstwa. Fakt ten powinien wykluczyć nieracjonalność działań przedsiębiorstw. Na subwencjach udziałowych oparty jest program regionalny rządu, np. rząd uczestniczy w wysokości 10% w nakładach inwestycyjnych przeznaczonych na modernizację zakładów. W przypadku subwencji dofinansowujących państwo pokrywa część wydatków, która nie może być sfinansowana przez subwencjobiorcę, np. uczestnictwo państwa w budowie obiektów przeznaczonych dla młodzieży. Zwalnia to oczywiście subwencjobiorcę od racjonalnego wydatkowania środków publicznych, jednak ze względu na charakter celów stymulowanych przez subwencje dofinansowujące państwo toleruje najczęściej tę sytuację. Subwencje w postaci stałej kwoty skonstruowane są od strony technicznej jako wielkość stawki wynikającej z określonej jednostki pomiarowej, np. wielkość subwencji dla unieruchomionych kopalń węgla jest iloczynem stawki określonej na 1 tonę nie wydobytego węgla i przeciętnego wydobycia rocznego z okresu lat eksploatacji. Subwencje w postaci stałej kwoty stosuje się wtedy, gdy może być przyjęta jednoznaczna podstawa pomiaru, niezbędna do obliczenia subwencji. Wybór sposobu subwencjonowania częściowego pozostawiony jest administracji gospodarczej, która decyduje w zależności od poszczególnych przypadków.

Udział państwa w kosztach subwencjonowanych zamierzeń oznacza równocześnie jego uczestnictwo w ryzyku związanym z ich realizacją. Partycypacja państwa stymuluje oczywiście przedsiębiorstwa do podejmowania zadań obarczonych dużym ryzykiem, do których należą zwła-

[4] K.-H. Hansmeyer: *Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft. Zur Theorie einer sektoralen Finanzpolitik*. Tübingen 1963, s. 191.

szcza innowacje, jednak nie zwalnia zupełnie subwencjobiorcy od odpowiedzialności za wydatkowanie środków finansowych, co ma miejsce przy pełnym subwencjonowaniu. Subwencje częściowe umożliwiają również państwu spełnianie ważnych funkcji kontrolnych, dotyczących celowości ich przeznaczenia. Państwo, stawiając środki publiczne do dyspozycji subwencjobiorcy, zmierza nie tylko do wyzwolenia jego inicjatywy, ale skłania także do postępowania odpowiadającego jego intencjom.

Dotacje rozumiane są jako subwencje częściowe rządu centralnego udzielane poszczególnym Landom dla sfinansowania przez nie zadań realizowanych przez sektor prywatny[5]. Warunkiem otrzymania dotacji jest wymóg zaangażowania odpowiednich środków własnych Landów. Pomoc państwowa określana jest w sposób dość elastyczny, np. udział środków finansowych państwa i Landów kształtuje się w stosunku 2:1, albo na 1 tonę sprzedanego węgla dotacja państwa wynosi 4,10 DM. Wszystkie spory odnośnie partycypacji państwa rozstrzyga tzw. komitet rozjemczy, składający się z przedstawicieli rządu i Landów.

Przy omawianym sposobie subwencjonowania wszelka inicjatywa pierwotna pozostawiona jest w zasadzie Landom, które określają samodzielnie priorytety rzeczowe i czasowe. Oznacza to więc zawężenie możliwości bezpośredniego sterowania gospodarką przez rząd centralny. Z pewnego punktu widzenia jest to jednak sytuacja korzystna dla obu stron. Rząd ma bowiem pewność uczestnictwa Landów w realizacji zadań gospodarczych, co jest ważnym czynnikiem w planowaniu państwowym, Landy mają z kolei gwarancję na dopływ środków publicznych, o ile spełniają warunki określone przepisami. Z reguły żaden Land nie odrzuca pomocy państwowej, a jeśli się to zdarzy, to przechwytywana jest ona natychmiast przez inne Landy. Rząd centralny ma możliwość większego oddziaływania na Landy, jeżeli wykazują one zainteresowanie realizacją zadań stymulowanych przez państwo.

Dotacje spełniają ważne funkcje. Jest to przede wszystkim, tak jak przy subwencjach częściowych, funkcja kontrolna. Rząd kontroluje właściwe wydatkowanie środków finansowych przez Landy zwłaszcza w przypadku odczuwalnego uczestnictwa własnego w finansowaniu realizowanych zadań. Praktyka wykazuje jednak, że Landy kontrolujące administracyjnie zadania subwencjonowane przez rząd stwarzają niekiedy inne priorytety, w stymulowaniu których rząd nie jest zainteresowany[6]. Funkcja kontrolna dotacji polega w tym przypadku na niedopuszczaniu do „substytucji źródeł finansowania". Dotacje spełniają także

[5] Por. V. Götz: *Recht der Wirtschaftssubventionen*. München, Berlin 1966, s. 323.

[6] N. Andel: *Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus*. Tübingen 1970, s. 136.

ważną funkcję mnożnikową. Pobudzają one gotowość Landów do wydatkowania środków własnych, co oznacza zwiększenie ogólnej sumy środków finansowych dla realizowanych celów. Ze względu na efekt mnożnikowy subwencji wystarczą — w stosunkach rząd-Landy — relatywnie małe środki, by „zarządzać przy pomocy pieniędzy". Niewielkie wydatki rządu centralnego indukują w rezutacie poważne zaangażowanie środków finansowych w całej gospodarce.

Wydaje się, że w naszej gospodarce rozszerzenie oferty dotacji, zwłaszcza o subwencje częściowe, byłoby również lepszym rozwiązaniem niż stosowany dotychczas automatyzm w dotowaniu i związany z tym brak jakichkolwiek bodźców do racjonalnego gospodarowania.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются проблемы функционирования системы дотаций в экономике ФРГ. В этой стране субвенции являются существенным инструментом, при помощи которого государство управляет экономикой. Характерной чертой субвенций есть то, что они дают государству широкие возможности выбора решения, а тем самым — значительную эластичность в их применении. Их несовершенство проявляется, однако, в том, что государство не может принудить „субвенциополучателя" к желательному поведению. Независимо от этого, обязанность государства — широко предлагать субвенции, чтобы потенциальные получатели смогли их брать.

В экономике ФРГ применяются два вида субвенций: „вещественные" и финансовые. Критерием такого разделения являются функции, которые эти субвенции должны выполнять. Функция „вещественных" субвенций — управлять действиями „субвенциополучателя", что понимается как компенсация за полученные от государства финансовые средства. В зависимости от того, когда эта компенсация имеет место — до или после получения субвенции, различают субвенции ex post и ex ante. Финансовые субвенции не имеют конкретного целевого характера. Условия точно не определяют целей субвенции, лишь устанавливают действия „субвенциополучателя", который может также реализовать побочные цели. В зависимости от того, кто является получателем субвенции — частное предприятие или государственное учреждение, финансовые субвенции делятся на частичные (паевые, дополнительно финансирующие, в виде постоянной квоты) и дотации.

Автор считает, что более широкое предоставление субвенций в хозяйстве Польши было бы лучшим решением, чем до сих пор автоматически признаваемые дотации предприятий и связанное с этим отсутствие стимулов для рационального хозяйствования.

SUMMARY

The article discusses the problems of the functioning of subsidy system in the economy of West Germany. In this country, subventions make an important instrument of running the economy by the State. A characteristic feature of

subventions is that they create for the state a relatively large field for decisional manouvering and in this way they ensure a considerable flexibility in their application. Their deficiency, on the other hand, is manifested in the lack of greater possibilities of enforcing a desired conduct of the subject receiving subventions. Regardless of that, the duty of the state is to create a rich offer of subventions so that potential addressees may be inclined to accept it.

The economy of West Germany uses two types of subventions: 'material' and financial ones. The criterion of the divisions is provided by different functions fulfilled by the subventions.

The function of 'material' subventions is to guide the conduct of the subject receiving subventions. This conduct is understood as compensation for the financial means obtained from the state. Depending on whether this compensation takes place before or after the subventions are granted, one dinstinguishes *ex post* and *ex ante* subventions. Financial subventions are not directly oriented at achieving specific purposes. The rules do not give a precise purpose of subventions but they fix the conditions and properties of the conduct of the body receiving subventions which can also realize sensible marginal goals. Depending on whether the addressee of the subventions is directly a private establishment or a public institution, financial subventions are divided respectively into: partial subventions (shareholding, additionally financing in the form of a permanent sum of money) and subsidies.

It seems that also in Poland's economy it would be a better solution to broaden the offer of subventions than to use the present automatic way of subsiding establishments which is connected with the lack of stimuli for a better economy.